

民生类国土空间专项规划在老龄化社会中的应用

文 / 潘冠文 南宁市勘测设计院集团有限公司

摘要: 本文探讨民生类国土空间专项规划在老龄化社会中的应用,分析我国老年人口老龄化趋势,结合南宁市老龄化现状,阐述老年人在生活照料、医养结合、精神文化和经济保障等全方位需求,对养老设施布局与服务供给、养老机构运营与产业发展、老年群体活动与社区治理、高龄老年优待与社会保障提出的新要求,探索如何通过规划传导,加快完善养老服务体系,提高养老设施服务水平和质量,以期积极应对老龄化社会现存问题提供一定借鉴意义。

关键词: 民生类; 国土空间专项规划; 老龄化

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2025.06.046

引言

全球范围内,人口老龄化已成为一项显著的社会现象,尤其在中国,老龄化速度加快,给社会经济发展和国土空间规划带来深远影响。根据统计数据,预计到2030年,65岁及以上的老年人口将占总人口的比例超过20%。这一趋势的背后,主要源于生育率的持续下降以及人均寿命的显著延长。从历史数据来看,老年人口的增长呈现出加速的态势。20世纪70年代,中国的老年人口比例仅为5%,而到2020年,这一比例已攀升至约18%^[1]。预测显示,到2050年,老年人口将达到4.8亿,占总人口的比例进一步提升。这种人口结构的变化不仅影响家庭结构和社会保障体系,还对城市的空间布局、基础设施建设、公共服务供给等方面提出了新的挑战。

一、南宁市老龄化现状

截至2023年底,南宁市60岁以上户籍老年人口达到145万,人口老龄化率为17.76%,80岁以上高龄老年人口达到26万,占老年人口的18%,表明南宁市老龄化程度逐渐加深。自2014年南宁市被列为全国养老综合改革试点城市以来,南宁市积极拓展养老服务供给内容,截至2023年11月,市域范围内共有养老设施共408个,其中机构养老设施共220个,社区居家养老设施共188个。此外,南宁市还积极开展长者饭堂试点、助浴服务试点工作以及优化居家上门服务等措施,并加大资金支持力度,为老龄事业发展提供了有力保障。

二、老龄化社会对民生类国土空间规划的需求

(一) 养老服务设施的需求显著增加

随着老年人口比例上升,传统的养老模式已无法满足他们的生活和护理需求。针对这一情况,规划者必须在国土空间中合理布局养老院、老年公寓、日间照料中心等设施,以便为老年人提供更加便捷和人性化的服务。如集中建设老年社区,实现养老服务的整合,不仅提升服务质量,还优化了资源配置。此外,养老设施是老龄化社会中不可或缺的重要组成部分,其布局的合理性直接影响老年人的生活质量和社会的整体福祉。

(二) 要求公共服务设施的适老化改造

现有的公共设施未能充分考虑老年人的特殊需求,如无障碍通道、休息座椅等。因此,国土空间规划需对现有设施进行改造和升级,确保老年人能够安全、方便地使用公共交通、社区服务和医疗资源。公共服务设施的适老化改造对老年人的身心健康具有重要影响,民生类国土空间专项规划优化居住环境设计,提高老年人的居住舒适度和安全性,包括合理规划住宅区的空间布局、绿化景观、交通流线等,确保老年人能够在一个安全、舒适、便捷的环境中生活。

(三) 对医疗资源的需求增加

老龄化社会面临着慢性病管理的挑战,国土空间规划需在医疗设施布局上进行优化,以便确保老年人能够方便地获得医疗服务。规划者需分析老年人口的分布状况,合理设置医疗机构的位置,确保每位老年人都能在合理的时间内到达最近的医疗服务点。

三、民生类国土空间专项规划要点

(一) 养老设施布局优化

一方面,分级分类规划,根据老年人的健康状况、生活自理能力等因素,对养老设施进行分级分类布局。例如,设置市级大型综合性养老机构,提供全方位的医疗、护理、康复等高端服务,主要面向失能、半失能老人;在区县层面建设中型养老机构,侧重于一般的生活照料和基础医疗服务;而在社区层面,打造小型日间照料中心、老年助餐点等,满足周边老年人日常的生活帮扶需求,形成多层次、互补的养老设施体系;另一方面,养老设施的选址要充分考虑老年人的出行便利性和与周边公共服务设施的关联性。应优先选择靠近医院、公园、菜市场等生活服务设施的区域,方便老年人就医、休闲和采购日常生活用品。

(二) 适老化交通规划

在公共交通优化方面,完善公共交通网络,增加公交线路覆盖老年人口密集区域,适当提高公交站点的密度。同时,优化公交车辆的设计,设置低地板、无障碍通道、爱心专座等适老化设施,方便老年人上下车。在

公交站点设置方面，要配备座椅、遮阳避雨设施，并且站点与周边养老设施、医疗机构等的衔接要更加紧密，减少老年人换乘和步行距离；在慢行交通系统建设方面，打造安全、舒适的慢行交通系统，包括建设连续、平整且无障碍的人行道和自行车道。

（三）老年友好型社区建设

对社区内的既有建筑进行适老化改造，如在老旧小区加装电梯，方便老年人上下楼；改造楼道扶手，使其更加牢固、便于抓握；完善小区内的照明系统，提高夜间亮度，保障老年人出行安全。同时，对社区内的公共空间进行优化，增加绿地面积，设置休闲广场、健身器材等，为老年人提供舒适的户外活动场所。同时，完善社区内的生活服务设施，建设社区便利店、药店、理发店等，满足老年人日常的生活需求。设立社区卫生服务站，提供基本的医疗保健服务、健康咨询等，让老年人能够就近就医。

（四）生态休闲空间打造

在公园绿地规划方面，增加城市公园、社区绿地的数量和面积，优化其布局，使其更均匀地分布在城市各个区域，方便老年人前往。公园内的设计要注重人性化，设置无障碍游览路线，沿途配备休息亭、长椅等设施，种植多样化的植物，营造优美的自然景观，为老年人提供散步、休憩、观赏花草的好去处；除此之外，在滨水空间利用方面，如图1所示，要充分利用城市中的河流、湖泊等滨水空间，打造滨水步道、亲水平台等，让老年人可以近距离接触水景，享受清新的空气和舒缓的氛围。



图1 滨水步道

四、面向老龄化的民生类国土空间专项规划策略

（一）以为老年人服务为中心，优化养老设施布局与服务供给

1. 多体系构建：养老规划体系传导，细化养老服务网络

为加快南宁市养老服务体系构建，完善南宁市国土空间规划体系，继南宁市养老服务业发展规划确定发展目标后，南宁市组织编制养老设施专项规划，旨在对老年人设施的数量、规模、布局进行合理配置，重点对市、县（市、区）/开发区两级养老设施进行统筹布局。2023年3月公布的《南宁市居家养老服务条例》（征求意见稿），也明确应结合实际需求分区分级编制居家养老设施专项规划。两个专项规划均侧重于实现养老服务发展目标的具体实施路径，但养老设施专项规划更注重整体布局和设施网络的建设，居家养老设施专项规划则着重于提升居家养老服务的质量和效率^[3]。

2. “养老+”探索：“医养托”一体化建设，资源优势共享互补

国土空间规划层面，应重点从老年人需求端探索“养老+”设施联动，除了养老设施外，医疗卫生设施、婴幼儿照护设施等与养老关系密切的专项规划也要注重“养老+”服务模式探索，共同构建“医养托”一体化的公共服务设施体系，高效满足老年人各项需求。但对于南宁市而言，一味新建“医养托”一体化社区并不符合实际，应从医养结合、医育结合、老幼共托方面逐级实施。医养结合方面，重点完善医养结合在机构、社区、居家三个层面的融合服务体系，加强现有不同层次养老、医疗设施的同址或邻近迁移，并强化医疗资源在养老设施的下沉；医育结合方面，于2024年7月南宁市已依托第二妇幼保健院打造滨湖托育园，打造医育融合平台样板，下一步医育结合设施的布局以及向“医养托”的延伸发展仍需规划中传导；老幼共托方面，深圳、济南等全国多地已有实践探索，通过将养老服务与幼儿托管相结合，实现资源共享，促进代际交流，降低运营成本，这也是未来幼儿园转型发展托老业务的方向^[4]。

3. 智慧化融合：养老机构转型升级，智慧赋能养老服务

智慧赋能传统养老服务转型升级的过程中，服务供给对象需求主要通过科学技术、老年人认知和服务模式三个要素的相互作用来驱动^[5]。而这三个要素的驱动，需依赖政府、企业、社区与机构、家庭等主体力量的共同支持，专项规划中要厘清各方主体责任，为传统养老服务面临的人力资源困境、服务碎片化、供需不匹配等问题畅通路径。政府层面，通过相关政策支持与资金扶持等实施保障路径，持续培育智慧养老服务产业；

企业层面，加大对本地智能家居企业培育力度，强调深入了解老年人异质性需求，按需生产智能养老产品；社区与机构层面，规划要基于本地养老机构现状，研究养老服务行业准入门槛，为养老机构、技术供应商、服务提供商等相关主体探索统一的技术规范和操作指导；家庭层面，通过线上“微课堂”“直播活动”等方式宣传推广，并辅以线下数字技术适老化体验中心展示适老化智能产品及服务，更好地让老年人参与和使用智慧养老服务。

（二）以资源高效利用为导向，共促养老机构运营与产业发展

目前南宁市本级公办养老机构、环境条件较好且医养结合的民办养老机构常年缺乏空床位，但整体养老床位的空置率高达约为50%，南宁市养老设施存在床位不足与闲置并存的结构性问题。社区嵌入式养老服务模式的推广恰好解决了这一难题，但也同样带来了小规模设施独立运营难以实现规模经济效益的问题。因此，在养老设施专项规划中，要将设施布局延伸到社区嵌入式养老服务层面，围绕连锁经营、区域协同等原则进行优化布局。一是采用连锁经营方式，提高人员、设备等投入的有效利用率，如上海天与养老机构于2021年承接鲁班社区养老服务中心运营管理以来，相继在南宁市多个城区开展日间照料中心连锁化运营管理，服务延伸至居家养老上门服务、辅具租赁等。二是强调设施资源区域协同，在区域内引入“以大带小”的设施配置模式，如位于石柱岭社区在建的南宁市中医医院石柱岭医养结合项目，可作为母体设施，“以大带小”为周边五一东路社区、菠萝岭社区、亭洪社区等社区散点布局嵌入式养老设施共享资源。

（三）以老年行为尺度为衡量，推动老年群体活动与社区治理

社区嵌入式养老设施中的“嵌入”，不仅是指设施空间的嵌入，更是服务嵌入老年人需求中，还有把容易被忽视的老年人的个体行动嵌入到社会关系网络中^[6]。从“嵌入”的内涵可以看出养老服务要围绕老年人需求转，老年人离不开社区，老年人深度参与社区活动是社区治理有序的重要准则之一。因此，规划应重点通过活动空间营造和社区治理参与两个方面开展研究。活动空间营造层面，基于国土空间绿色基础设施生态安全格局，以适宜老年行为为尺度，构建完善互助交往活动的空间体系，强化社区场所营造；社区治理参与层面，鼓励老年人通过自发自愿组建或加入社会组织，或以志愿服务的形式，协助或投身社区治理，尤其注重社区离退休干部发挥良好带头作用，同时挖潜社区中不乏有时间、有能力、有意愿参与社区治理的老年人骨干，共同搭建社区治理参与平台，创设社区治理项目，增加社区老年人参与社区治理机会。

（四）以“五个老有”为目标，落实高龄老年优待与社会保障

目前，国内也越来越重视高龄老年优待与社会保障问题。2024年10月，扬州市颁布《扬州市老年人优待条例》，是全国首部以优待老年人为主题的地方性法规，着重对老年人关切的养老、医疗、文体娱乐、生活便利、维权服务等方面的问题予以回应。规划应积极响应国家政策导向，以“五个老有”为目标，让老年人“有钱花”“花得起”。“有钱花”方面，应研究协助仍有意愿及能力工作的已退休老年人重新进入劳动力市场的工作机制；健全完善养老保险制度，为老年人提供多元化的养老保障，如完善医疗保险制度，提高医疗保险对老年人慢性病、重大疾病的报销比例；完善长期护理保险的能力评估、资金筹集、支付标准等政策，逐步扩大长期护理保险保障范围。“花得起”方面，一是从老年人养老支出端考虑，研究促进和规范存量资源加大养老设施供给的指引，明确存量商业、办公、社区用房、仓储用房转型用于养老设施的实施路径，促进闲置资源有效利用，降低设施的建设运营成本，进而科学设定普惠性收费标准；二是完善银发经济支持政策，引导老年人用品的生产与消费，如刚需型、消耗型、生活必要的老年人用品实行税收减免政策，降低企业成本，让老年人普遍都能消费得起。

结语

随着老龄化程度的加深，养老领域国土空间专项规划要适应新发展阶段老年人的新需求，响应需求的养老、医疗卫生、婴幼儿照护等紧密关联的民生类设施国土空间规划将呈现出更加复合化、多元化、智能化、品质化的趋势，应注重融合发展研究，不局限于养老服务体系与空间体系层面的联动，更要注重产业、治理及制度等全方位的共融共促，深化供给侧结构性改革，加强需求侧管理与实践探索，切实推动养老服务提质增效，为“积极老龄化”的发展起到一定的推动作用。

参考文献

- [1] 李慧，岳子昂. “积极老龄化”背景下的国土空间规划探索[J]. 城乡规划，2020（3）：50-55.
- [2] 李慧，岳子昂. “积极老龄化”背景下的国土空间规划探索[J]. 城乡规划，2020，（03）：50-55.
- [3] 范正新：《成都市社区嵌入式养老服务可及性研究》，载《西南交通大学》，2024.
- [4] 李磊；丛宏彬. 社区嵌入式养老与托育服务实现代际融合发展的机理、模式及路径研究[J]. 江西社会科学，2024，44（09）：175-185.
- [5] 张泽滴. 智慧赋能养老服务的驱动要素、转型逻辑、实践困境与对策[J]. 西安交通大学学报（社会科学版），2024，44（03）：64-74.
- [6] 宋晓宇. 上海社区嵌入式养老发展现状及建议[J]. 科学发展，2020，（09）：107-113.